

副本

令和6年(行コ)第52号 旅券発給拒否取消等請求控訴事件

控訴人 国 (処分行政庁 外務大臣)

被控訴人

控訴理由書

令和6年3月28日

東京高等裁判所第8民事部D2係 御中

控訴人指定代理人

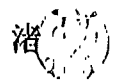
山 寄



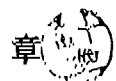
針 生



高 橋



高 橋 一



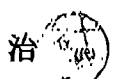
石 田 達



藤 川 雅



溝 淵 幸



藤 崎 岳



目 次

第1	はじめに	7
1	事案の概要	7
2	原判決の要旨	7
	(1) 海外渡航の自由に対する制約	7
	(2) 旅券法13条1項1号の目的	8
	(3) 外務大臣等の裁量権行使に対する判断枠組み	8
	(4) 本件旅券発給拒否処分の適法性	8
3	控訴理由の要旨	9
	(1) 旅券発給は、国際的な法秩序の維持、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等を図ることを任務として行われるものであること	9
	(2) 外務大臣等が旅券発給の判断に当たって踏まえる国際情勢、国際関係は、複雑な国際関係を前提としなければならないこと	10
	(3) 旅券法13条1項1号が重んずる国際信義とは、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるものではないこと	11
	(4) 1号該当性を要件とする一般旅券の発給拒否処分に係る外務大臣等の裁量判断が違法となるのは、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、申請者に旅券発給を認めなければならない特段の事情がある場合に限られること	12
	(5) 本件旅券発給申請には、被控訴人に海外渡航を認めなければならない特段の事情があるとは認められないこと	13
	(6) 原判決の誤り	14
第2	本件旅券発給拒否処分は、外務大臣の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものとは認められないこと	14
1	旅券法13条1項1号の目的は、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまらず、国際的な法秩序の維持、国際社会におけ	

る信頼関係の維持を含むものであること	15
(1) 旅券発給は、国際社会における信頼関係の維持など外交上の国益に関わる事務であること	15
ア 国際社会における国益の維持とは国際社会における信頼関係の維持を含むものであること	15
イ 旅券制度の意義及び旅券発給について	16
ウ 旅券制度が前提とする国際社会における信頼関係は、二国間関係にとどまらないことについて	18
(2) 1号の趣旨・目的	21
2 旅券法13条1項1号該当性を要件とする一般旅券の発給拒否処分に係る外務大臣等の裁量判断が違法となるのは、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、申請者に旅券発給を認めなければならない特段の事情がある場合に限られること	24
(1) 1号該当者に対する外務大臣等の旅券発給許否に係る裁量判断の性質等	24
(2) 1号該当者に対する外務大臣等の旅券発給拒否処分に係る適法性の判断枠組み	25
3 本件旅券発給申請には、1号の目的を犠牲にしてもなお、被控訴人に海外渡航を認めなければならない特段の事情があるとは認められないこと	27
(1) 本件の事実経過等	27
(2) 渡航事情説明書の記載からも特段の事情は認められないこと	27
(3) 特段の事情を認め難いその他の事情もあるため、限定旅券を発給しないことにも合理性が認められること	28
ア 被控訴人がトルコから入国禁止措置を受けるに至る経緯、期間及びその理由	28
イ 被控訴人が本件旅券発給申請を含む過去三度の旅券発給申請のたびに、	

	内容虚偽の申請に及ぶなどしていたこと、被控訴人が密入国を繰り返し、それを正当化する言動に及んでいたこと	29
ウ	被控訴人の身柄が解放されて1年も経過していない状況において、被控訴人に対して旅券を発給した場合、被控訴人の解放に向けて協力を得た諸外国の信頼を損ね、ひいては我が国の国際社会における信頼を損ねることにつながる	30
	(ア) 被控訴人がテロ組織に身柄拘束された当時の情勢	30
	(イ) 被控訴人の身柄解放に向けた我が国の対応状況	32
	(ウ) 前記(ア)及び(イ)を踏まえれば、被控訴人に対して旅券を発給した場合、被控訴人の解放に向けて協力した諸外国の信頼を損ね、ひいては我が国の国際社会における信頼を損ねることにつながる	33
4	小括	34
第3	原判決の誤り	35
1	海外渡航の自由に対する制約は合理的で必要やむを得ない限り許されないとした原判決の誤り	35
2	旅券法13条1項1号の目的はある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるとした原判決の誤り	36
	(1) 原判決が主な理由とした部分の誤り	37
	ア 旅券法制定時の説明に係る理解が一面的であること	37
	イ 1号の文言解釈に法改正の事情が考慮されていないこと	39
	ウ 1号の枠組みに係る理解に論理的な必然性がないこと	42
	(2) 原判決が原審被告の主張を排斥した部分の誤り	44
	ア 旅券法13条1項2号及び3号との比較が誤った理解に基づくこと	44
	イ 限定旅券制度の趣旨に係る公刊物の記載をゆがめて理解していること	45

(3) 原審被告の重要な主張に対する判断を示さずに結論を出した誤り	46
3 外務大臣等の裁量権行使に対する判断枠組みとして、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係を損なう蓋然性の有無をメルクマールとした原判決の誤り	47
(1) 原判決が主な理由とした部分の誤り	47
ア 1号の目的に係る理解が誤っていること	47
イ ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係を損なう蓋然性の有無という1号の文言にないものを裁判所の審査対象としたこと	48
(2) 原判決が原審被告の主張を排斥した部分の誤り	49
ア 7号該当者に対する旅券発給拒否処分に係る裁量審査と比較する必要がないこと	50
イ 国会審議における参考人の発言の理解に前提誤認があること	51
4 本件旅券発給拒否処分においてトルコ及びトルコと地理的に近接する国を除く地域を含めて渡航を制約したことが違法であるとした原判決の誤り	52
(1) 原判決が主な理由とした部分の誤り	52
ア 地理的要素による限定に理由がないこと	52
イ 原判決の判示では被控訴人を入国禁止としたトルコの利益を確保することができないこと	53
ウ 原判決は、我が国の国益の維持を図るという観点を欠いていること	54
エ 根拠のない推測を繰り返していること	54
(2) 原判決が原審被告の主張を排斥した部分の誤り	55
ア 被控訴人による旅券発給に係る虚偽申請の事実を矮小化していること	55
イ 被控訴人による密入国の事実を矮小化していること	56

5	小括	57
第4	結語	—————	57

控訴人（原審被告）は、本書面において、以下のとおり、控訴の理由を明らかにする。

なお、略語等は、本書面で新たに用いるもののほか、原判決の例により、原判決に記載のないものは原審における被告準備書面の例による。

また、控訴人の原審における各準備書面は、例えば、準備書面(1)であれば「原審被告準備書面(1)」と表記する。

第1 はじめに

1 事案の概要

本件は、被控訴人（原審原告）が、外務大臣に対して一般旅券の発給申請をしたところ、令和元年7月10日付けで、トルコから入国禁止措置を受けたことを理由として旅券法13条1項1号に基づく本件旅券発給拒否処分を受けたことから、①同処分が違法であると主張してその取消しを求めるとともに、②主位的に全ての地域を渡航先として記載した一般旅券発給の義務付けを、予備的にトルコ以外の全ての地域を渡航先として記載した一般旅券発給の義務付けを求め、また、③本件旅券発給拒否処分が国賠法上違法であるとして、同法1条1項に基づく損害賠償金等の支払を求める事案である。

2 原判決の要旨

原判決は、一般旅券発給の義務付けを求める部分（上記②）及び国賠法1条1項に基づく損害賠償金等を求める部分（上記③）についてはいずれも棄却したものの、本件旅券発給拒否処分の取消しを求める部分（上記①）については、同処分が違法であるとして取り消した。上記①に係る原判決の要旨は以下のとおりである。

(1) 海外渡航の自由に対する制約

「海外渡航の自由へ（マ）制約は、合理的で必要やむを得ない限度のものということができない限り、許されないというべきである。」（原判決35ペ

ージ10及び11行目)。

(2) 旅券法13条1項1号の目的

旅券法13条1項「1号が保護しようとした利益は、渡航先との関係から我が国が得られる利益に限られると解するのが相当であり、・・・国際的な法秩序維持や国際社会における信頼関係の維持等であると解するのは困難である。」(原判決38ページ13ないし16行目)などという理解を前提として、同項「1号の目的は、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にあるというべきである。」(原判決39ページ8及び9行目)。

(3) 外務大臣等の裁量権行使に対する判断枠組み

「外務大臣等において、ある国から入国禁止とされた者が渡航したとしても当該国と我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がない地域への渡航を制約する態様の旅券発給拒否処分をすることは、1号の目的に反し、許されないというべき」であり、「外務大臣等が、ある国から入国禁止とされた者による旅券発給申請に対して1号に基づき旅券発給拒否処分をした場合において、同処分が、その者において渡航したとしても当該国と我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がない地域への渡航を制約する態様でされたときは、同処分は、外務大臣等が裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものである」として、違法になるというべきである。」(原判決47ページ6ないし16行目)。

(4) 本件旅券発給拒否処分の適法性

原判決は、「トルコはもとより、トルコと地理的に近接する国への原告(引用者注・被控訴人、以下同じ。)の渡航を我が国が許せば、原告が当該国を経由して正規の入国手続を経ずにトルコに入国することが考えられ、原告を入国禁止とすることで守ろうとしたトルコの利益が害されるおそれが生じる。」(原判決49ページ26行目ないし50ページ3行目)として、「トル

コ及びトルコと地理的に近接する国については、原告が渡航することによって、トルコと我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がないとはいえないが、トルコ及びトルコと地理的に近接する国を除く地域については、原告が渡航することによって、トルコと我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性はないというべきである。」（原判決52ページ6ないし11行目）と判示した上、トルコ及びトルコと地理的に近接する地域を除く地域への渡航を制約する態様で行われた本件旅券発給拒否処分は、外務大臣の裁量権の範囲を逸脱・濫用したものととして違法であるとした。

3 控訴理由の要旨

(1) 旅券発給は、国際的な法秩序の維持、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等を図ることを任務として行われるものであること

旅券制度とは、外国当局に対し、渡航者の所属国政府が当該渡航者の国籍及び身元を証明する文書（旅券）を発行し、当該渡航者の最終的な引取りと保護に当たる責任を示すとともに、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請し、その文書を当該個人の渡航期間中携行させる制度である。このような旅券制度は、各国家が独立した主権国家であり、相互にその主権を尊重するという国家間の信頼関係（国際信義）を前提として成り立っているものである。

旅券発給は、「平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに（中略）調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする」（外務省設置法3条1項）外務省の所掌事務の一つ（同法4条12号）とされているところ、法律上、旅券発給が外務省の所掌とされ、外務大臣にその権限が付与されているのは、旅券制度が、主権国家としての国際的な信頼関係を前提とし、国民の海外への渡航に係る許否が、国際関係と密接に関係するものであるためである。（以上につき後記第2の1参照）

(2) 外務大臣等が旅券発給の判断に当たって踏まえる国際情勢、国際関係は、
複雑な国際関係を前提としなければならないこと

旅券発給は、憲法22条2項によって保障された海外渡航の自由に関わるものであるとしても、公共の福祉のための合理的な制限に服することとなるものである（最高裁昭和33年判決）。そのため、旅券法13条1項各号においては、旅券の発給制限事由となる事由を限定的に列挙し、それに該当しない場合には、指定地域以外の地域を渡航先として記載した旅券を発給することとする一方で、それに該当する場合においては、外務大臣等は、旅券を発給しないこと等ができるとされている。

このように、現行の旅券法は、旅券発給について外務大臣の完全な自由裁量に任せるのではなく、不発給とする事由を法律上明示して限定しつつも、不発給事由に該当する場合においては、文言上、明らかに外務大臣の広範な裁量に委ね、渡航の自由との調和を図ったものであって、その趣旨は、旅券発給が、国家間の信義を前提とし、その在り方は外交や国際関係に影響を及ぼし得るものであることから、国際社会における我が国や国民の利益の増進を図るべく外交や国際関係を所掌する外務大臣にその場合の判断を委ねたものといえる。

このように、個人に旅券を発給して海外渡航を認め、諸外国にもその者の保護・援助を要請することは、国際的な法秩序の維持及び治安の維持のみならず、国際社会における信頼関係の維持という国際社会における国益の維持にも重大な影響を及ぼし得るもので、国際社会における我が国や国民の利益を勘案した判断を要するところであり、我が国や国民の利益に影響を及ぼすおそれのある事由を不発給事由として限定しつつ、一定の場合には、外務大臣の専門的政策的判断に委ねることが妥当であるというのが法の趣旨であり、不発給事由における外務大臣の裁量はその趣旨の下、理解されるべきものである。

そして、そもそも国際関係は、各国が自国の利益を追求して様々な活動が行われる多様な関係であり、今日的外交関係は、関係各国の間における人や物、情報の動きが活発化する中、各国の利害関係も複雑化、多様化しており、一層複雑なものとなっているものであって、例えば、一国との関係が他国との関係に全く影響を及ぼすことがないということは考え難い。したがって、外務大臣が判断に当たって踏まえる国際情勢、国際関係は、そのような複雑な国際関係を前提としなければならない。(以上につき後記第2の1参照)

(3) 旅券法13条1項1号が重んずる国際信義とは、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるものではないこと

旅券とは、自国民を自国の主権を及ぼし得ない自国の領域外に置きつつ、諸外国に自国民への保護・援助を要請するものであるから、様々な国々との関係への影響を考慮することは不可欠である。取り分け、旅券を所持する者が、実際に諸外国の安全や利益を害し、あるいは諸外国の規制に反するなどして他国における秩序を乱したり、その者の保護・援助のために過度の負担を生じさせるなどした場合には、国際的な法秩序の維持を害するおそれがあるとともに、その者の滞在国と我が国との二国間の信頼関係が著しく損なわれるおそれがあることはもとより、国際社会における我が国の信頼をも著しく害するおそれがあるから、その影響は到底二国間の信頼関係にとどまるものではない。このことは、旅券記載の渡航先が特定の国ではなく包括記載とされた以降は、より一層妥当する。不発給事由の解釈及び外務大臣の裁量権行使に対する判断は、こうした点を踏まえて判断されるべきものである。

1号該当者とは、他国において、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国を禁止されるなどした者である。かかる類型に該当する者に対して、我が国が旅券を発給し、当該者を我が国が主権を及ぼし得ない自国の領域外に置くことは、国際的な法秩序の維持及び治安の維持を害するおそれがあるばかりか、旅券が外国当局に対して当該者に対する保護・援助を

要請するものであることからすれば、国際社会における我が国の信頼が損なわれ、ひいては、我が国の国益等にも重大な影響を及ぼすおそれがあるといえる。

したがって、旅券の発給制限事由の一つとして1号が定められた趣旨・目的は、国際信義を重んずる趣旨、具体的には、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持を含む我が国の国益の維持等にあり、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるものではない。(以上につき後記第2の1参照)

- (4) 1号該当性を要件とする一般旅券の発給拒否処分に係る外務大臣等の裁量判断が違法となるのは、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、申請者に旅券発給を認めなければならない特段の事情がある場合に限られること

旅券法13条1項各号該当性及び旅券の発給許否に係る外務大臣等の判断は、渡航者の主観的事情のほか、渡航先及び渡航目的、渡航先国の情勢、渡航先国と我が国との外交関係や、我が国の外交方針、我が国を取り巻く情勢など様々な事情を踏まえる必要がある。

1号該当者に対する旅券の発給許否に係る判断について見ても、入国禁止とされた理由等のほか、上記のような様々な事情を踏まえる必要があるところ、その判断は、当該者を入国禁止とした国と我が国との二国間の問題にとどまらず、国際社会における我が国の立場を示すものであり、我が国と相手国との二国間関係にとどまらない国際的な信頼関係に関わる問題であって、広く外交上の影響が生じ得るものである。その上、多国間関係への影響を考慮しなければならない外交事象が複雑多岐にわたり、機微に触れるものも多く含まれ、それらを総合的に判断するに当たっては、高度の専門的知識と政策的判断を要するところであって、その性質上、我が国の外交政策を所管し、その責任を負う外務大臣等の裁量に委ねるのでなければ、到底適切な判断を

期待することができない。このようなことから、1号該当者に対する旅券の発給許否に係る判断は、憲法上の権利である海外渡航の自由に関わるものであるものの、その性質上、外務大臣等の裁量判断に委ねざるを得ない内在的制約があるのである。

そして、旅券の発給制限事由が限定された上で、外務大臣等に判断が委ねられている趣旨や、1号該当者に対する外務大臣等の旅券発給許否に係る裁量判断の性質等に照らすと、外務大臣等の外交に関する高度の専門的知識と政策的判断を伴う裁量判断は十分尊重されるべきであり、同号該当者に対する旅券発給拒否処分が、外務大臣等の裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものであるとして違法となるのは、その裁量判断が社会通念上およそ許容し得ないものといえるような場合に限られると解すべきである（行訴法30条参照）。具体的には、1号における国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等という目的を一定程度犠牲にしてもなお、当該申請者に一般旅券を発給して海外渡航を認めなければならない特段の事情がある場合に限られると解すべきである。（以上につき後記第2の2参照）

(5) 本件旅券発給申請には、被控訴人に海外渡航を認めなければならない特段の事情があるとは認められないこと

被控訴人は、平成30年（2018年）10月24日、トルコから、「公安を脅かす者」として行政監視措置とされた上、「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」として国外退去決定を受けたことに加え、トルコ外国人法9条に基づき、5年間の入国禁止処分を受けたことから、本件旅券発給拒否処分時において、旅券法13条1項1号に該当する者であった。また、渡航事情説明書の記載からして、具体的な渡航の計画や予定も決まっておらず、渡航の必然性が全くうかがわれなかった。

このように、渡航事情説明書の記載からしても、1号における国際的な法

秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、ひいては国益の維持という目的を犠牲にしてもなお、被控訴人に海外渡航を認めなければならない特段の事情があるとはいえないことに加え、被控訴人がトルコから入国禁止措置を受ける経緯、期間及びその理由、被控訴人が本件旅券発給申請を含む過去三度の旅券発給申請のたびに、内容虚偽の申請に及ぶなどしていたこと、被控訴人が過去に密入国を繰り返し、そのことを正当化する言動に及んでいたこと、被控訴人の身柄が解放されて1年も経過していない状況において被控訴人に対して旅券を発給した場合、被控訴人の解放に向けて協力を得た諸外国の信頼を損ね、ひいては我が国の国際社会における信頼を損ねることにつながることに鑑みれば、1号に該当する被控訴人に対する本件旅券発給拒否処分に係る外務大臣の判断は、社会通念上およそ許容し得ないものというような不合理なものでないから、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したとは認められず、適法である。(以上につき後記第2の3参照)

(6) 原判決の誤り

原判決には、海外渡航の自由に対する制約について、判例と整合しない理解をしている誤りがあるほか、特定の国との関係であっても当然他国との関係にも影響を及ぼすという一般的な外交や国際関係に対する基本的かつ根本的な理解を欠き、1号の目的はある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまるとした誤りや、法が、外務大臣の裁量に委ねた趣旨を損なう判断枠組みを採用する誤りをし、法の趣旨目的ののっとり、適切に処分した本件旅券発給拒否処分について、違法とした誤りがある。(後記第3参照)

以下、詳述する。

第2 本件旅券発給拒否処分は、外務大臣の裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫

用したものと認められないこと

1 旅券法13条1項1号の目的は、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまらず、国際的な法秩序の維持、国際社会における信頼関係の維持を含むものであること

(1) 旅券発給は、国際社会における信頼関係の維持など外交上の国益に関わる事務であること

ア 国際社会における国益の維持とは国際社会における信頼関係の維持を含むものであること

(7) 主権国家は、その外交（対外関係）と内政において最高の権威を持つものであるが（猪口孝ら編著「政治学事典」485ページ。乙41）、国際社会は、主権国家の上位に位置する世界政府が存在しない無政府状態においても、国家間の関係に存在する一定の社会性などと定義され、国際社会における秩序を維持するものの一つに外交があるとされる（小川浩之ら著「国際政治史 - 主権国家体系のあゆみ」3ページ参照。乙42）。

外交とは、外交官もしくは政府機関による主権国家間の公的関係の調整のことであるが、近年では、国家間相互の依存が進展したことに伴い、伝統的な二国間の交渉のみならず、国際機関や国際会議における合意の調整、すなわち多国間の交渉へと拡大している（前掲「政治学事典」158及び159ページ参照。乙41）。

実際に、我が国が政治、外交、安全保障及び経済上の国益を確保し、自由、民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値や原則に基づいた国際秩序を維持・発展させ、また、危機を未然に防ぎ、平和で安定した国際環境を能動的に創出するためには、国際情勢の変化・潮流を冷静に把握し、変化に適応しながら、戦略的に外交を展開していく必要がある（「外交青書2023（令和5年版）」2ページ。乙43）。

(イ) 今日まで主権国家が主体となり、交渉による駆け引きなどを通じて国際社会における自国の利益を追求する営みが世界中で展開されており（小松一郎「実践国際法（第3版）」4ページ脚注4参照。乙44）、近年は、各国の利害が複雑化し、一致した立場を見いだすことが非常に困難となっている面もあるものの、特に、気候変動、環境、感染症、核軍縮・不拡散、テロといった地球規模の課題はどのような大国でも一国のみでは解決できず、価値観や利害の相違を超えて、国際社会が全体として協力して国際的に協調しつつ解決策を模索することが求められている。そのためには、それぞれの国家間において、濃淡はあれど、信頼関係が存在していることが前提となる。

こうした状況において、我が国は、自国及び国民の安全と繁栄を確保し、自由、民主主義、基本的人権の尊重といった普遍的価値を増進し、国際社会の多様性を念頭に包括的なアプローチで、法の支配に基づく自由で開かれた国際秩序を維持発展させるため、各国の多様性を尊重しながら、あらゆる国との間で、同じ目線に立って共通の課題を議論し、相手が真に必要とする支援を行う「きめ細やかな」外交を展開してきたところである。こうした努力により世界から得た我が国への「信頼」は、今日の我が国の外交を支える礎となっている（「外交青書2023（令和5年版）」2及び6ページ参照。乙43）。

このように、我が国を含め、国家は、国際社会において自国の利益（国益）を追求する存在であるが、国家が追求する国益とは、国際社会における信頼関係の構築及びその維持をも含むものといえることができる。

イ 旅券制度の意義及び旅券発給について

(ア) 原審被告準備書面(1)第4の2(17及び18ページ)、同準備書面(9)第3の1(1)(8及び9ページ)で述べたように、旅券制度とは、外国当局に対し、渡航者の所属国政府が当該渡航者の国籍及び身元を証明す

る文書（旅券）を発行し、当該渡航者の最終的な引取りと保護に当たる責任を示すとともに、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請し、その文書を当該個人の渡航期間中携行させる制度である（旅券法研究会編著「旅券法逐条解説」3ページ）。国会審議においても、政府委員から「旅券というものの性格でございますけれども、その所持人が自国民であることを証明し、渡航先の外国官憲に対し所持人の保護と旅行の便宜を要請するという重要な公的文書でございます。したがって、旅券の発給については国として、その内容、発給の可否等について国民及び諸外国に対し重要な責任を有すると考えられます」と説明されている（傍点・引用者。乙45・18ページ3段目）。

このような旅券制度は、原審被告準備書面(6)第2の2(2)(8ページ)で述べたとおり、主権国家間の信頼関係（国際信義）を前提として成り立っているものであり、独立した主権国家間における相互の尊重や国際的な法秩序の維持、ひいては国際社会における信頼関係の確保がその運用に当たって極めて重要な位置づけを有することとなる。

(イ) 旅券制度のかかる意義については、旅券発給業務が外交をつかさどる外務省の所掌事務とされていることから裏付けられる。すなわち、外務省の任務については、外務省設置法において、「平和で安全な国際社会の維持に寄与するとともに、調和ある対外関係を維持し発展させつつ、国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする」（3条1項）とされており、「旅券の発給」は、同項「の任務を達成するため」につかさどる所掌事務（同法4条12号）として、明示的に列挙されている。このように、旅券の発給は、自国の内部の問題にとどまらず、国際社会における我が国の立場や、国際社会における信頼関係の維持といった外交上の利益にも関わる問題であることから、外務省の所掌として位置づけられているのである。

ウ 旅券制度が前提とする国際社会における信頼関係は、二国間関係にとどまらないことについて

(7) 我が国は、旅券中に「日本国民である本旅券の所持人を通路故障なく旅行させ、かつ、同人に必要な保護扶助を与えられるよう、関係の諸官に要請する」との文言を「日本国外務大臣」名義で記載して、外国当局に対して邦人の保護・援助を要請している。すなわち、旅券は、渡航者が所属する国家当局が外国当局に対して渡航者の国籍及び身元を証明し、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請する公文書であり、当該渡航者が、渡航の際、所持して外国当局に提示し渡航の用に供するためのものである。したがって、旅券の発給とは、当該渡航者を自国の主権を及ぼし得ない領域の外に置きつつ、諸外国に自国民への便宜や支援を要請するものである。

そのため、そのような旅券を所持する者が、諸外国の安全や利益を害し、あるいは諸外国の規制に反するなどして他国における秩序を乱したり、その者の保護・支援のために過度の負担を生じさせるなどした場合は、我が国の信頼が害され、国際社会における信頼関係を著しく害するおそれがある。

そして、今日、国際関係が多様で、国家間の利害が複雑に絡み合う関係にある中、ある特定の国への行為、あるいは、ある特定の国との関係における行為であったとしても、それを把握するその他の諸外国にとっても外交上、国益上、一定の意義を有することとなるのであり、当該国との関係の問題にとどまるものではない。すなわち、一国に対して信頼を害するようなこととなれば、そのことは他国との関係においても信頼を害する事態となり得るのである。

(1) 外務省設置法4条1項9号は、外務省の所掌事務に、「海外における邦人の生命及び身体の保護その他の安全に関すること」を定めているが、

これは、海外渡航により我が国の主権外に置かれた邦人の安全を確保するには、国際法上、我が国の主権を直接及ぼすことはできず、我が国の主権が及ばない以上、外国当局の協力を得ることが不可欠であり、それには、当該邦人が現に在する国に働きかけたり、当該国家と地理的に近接する国家や当該国家と関係の深い国家に働きかけるなど、外交上の行為に拠らざるを得ないためである。

邦人保護の場面としては、大規模事故、死亡・疾病、行方不明、犯罪被害、滞在国の官憲による身柄拘禁等の事態に遭遇することなど、様々なものがあるが、例えば、大規模な邦人退避事案でチャーター機等を使用する場合には、空路確保の観点から、当該邦人の滞在国のみならず、我が国へ帰国するための空路や経由地を管轄する第三国に対しても、支障のない帰路を確保するための交渉が不可欠となる。また、邦人が滞在国の官憲により拘禁された場合で、仮に、その拘禁が明らかに国際法上不当といえるようなものであるときには、第三国の協力を得ることもしながら、邦人を拘禁した国と我が国とを含む多国間において、身柄解放に向けた交渉に発展することもある。このように、一般的な邦人の保護・援助業務においても、それを実現するためには、二国間関係にとどまらず、必要に応じて多国間関係における考慮が必要となるのである。

(ウ) これが、テロ組織による身柄拘束が生じた場合であれば、その対応は更に複雑になる。すなわち、そもそもテロ組織は、国家と異なり、組織体系が対外的に明らかになっているものではなく、また、国境という概念が存在しない（例えば平成31年（2019年）時点のイスラム国勢力の分布をみると、世界各国に分散する形で拠点が存在している（乙46）。このように組織そのものが世界中に点在している状況においては、邦人の身柄拘束地を特定するため、テロ組織が点在している複数の国を対象とした情報収集から始める必要がある。また、組織体系が明らかに

なっていないため、邦人の身柄拘束を実行した相手方ですら、各国が有するテロ組織に関する情報等をもとに特定する必要がある。当然、入手した情報の真偽について確認が必要となるため、一つ一つの情報の精査も行わなければならない。加えて、身柄解放という観点においては、身柄拘束地となっている特定の国家の協力を求めていく必要があるが、当該国家が我が国に協力的であるとは限らない。したがって、このような場合には、我が国と友好関係にある国の種々の協力が必要不可欠であるから、そのような協力を要請するための交渉も並行して進めなければならない。仮に、身柄解放が成功した場合には、解放された地の国から我が国への送還という業務が生じるが、これも前記のとおり解放された地の国や帰路となる国などとの交渉が必要となる。このように、テロ組織による身柄拘束が生じた場合、多数の国から情報を収集するとともに、多数の国との間で困難な交渉を余儀なくされることに加え、それぞれの相手国の思惑を考慮しつつ、慎重かつ迅速に行うことが求められることから、かかる事態は、特定の国家と我が国との二国間の関係にとどまらず、我が国の外交全般に多大な影響を及ぼすことになる（他国の例であるが、米国政府が2014年8月に、テロ組織に身柄を拘束されていた米国人ジャーナリストの解放を実現した際は、2年もの間、解放を支援する力になってくれる者、その影響力を持っている者、その手段を有するかもしれない者たちに緊急の助力を求め、20か国以上の国々と連絡をとったと報道されている。乙47の1及び2）。

- (I) これらのことから分かるように、仮に、ある渡航者が特定の一国に渡航するだけであったとしても、当該者に対する保護・援助が必要となった場合には、それを実現するには直接・間接に多数の国の協力を求めるための交渉が不可欠となるし、実際に他国の協力を取り付けるためには、長年にわたり我が国が培ってきた世界からの「信頼」が重要な要

素となるのである。そのため、旅券制度が前提とする国際社会における信頼関係というのは、到底二国間関係にとどまるものではなく、広く国際社会一般における信頼関係が前提となっているのである。

(2) 1号の趣旨・目的

ア 原審被告準備書面(6)第2の1(2)(6及び7ページ)、同被告準備書面(9)第3の1(4)(22及び23ページ)で述べたように、旅券法は、3条において申請手続を定めているが、5条1項において、「外務大臣又は領事官は、第三条の規定による発給の申請に基づき、…全ての地域を渡航先として記載した有効期間が十年の数次往復用の一般旅券を発行する。」と定めているため、外務大臣等は、どのような者からの申請であっても、旅券の発給制限事由に当たらない限り、一般旅券を発給しなければならないが、発給拒否処分をする裁量はない。しかし、海外渡航の自由が憲法22条2項によって保障された基本的人権であるとしても、公共の福祉のための合理的な制限に服するのであって(最高裁昭和33年判決)、旅券法13条1項各号において、旅券の発給制限事由となる事由を限定列挙している。

このように制限される事由として法律上定められたものの一つが、昭和26年に旅券法が制定された当初から旅券の発給制限事由とされている同項1号である。同号は、「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」と定めているところ、その趣旨・目的は以下のとおりである。

イ すなわち、原審被告準備書面(1)第4の3(1)(18ないし22ページ)、同準備書面(9)第3の1(2)(9ないし11ページ)で述べたように、国際慣習法上、国家は外国人を受け入れる義務を負わず、特別の条約がない限り、外国人を自国内に受け入れるか否かは当該国家の自由裁量事項と解されている。この点、各国家は、厳格な国境管理を行い、人及び物の出入国

を徹底して管理統制しており、公衆衛生、公の秩序、国内の治安等が害されるおそれがあるなど、その国家の安全又は利益に有害と認められる外国人の入国を禁じるなどの権限を有している。その入国制限事由は、欧米諸国等を始めとする外国人管理法制が整備されている諸国を通じ、ほぼ共通のものとして認識されている（各国の具体的な制度については、原審被告準備書面(2)第2の2(2)・12及び13ページ参照）。

ウ 前記(1)イのとおり、旅券とは、自国民を自国の主権を及ぼし得ない自国の領域外に置きつつ、諸外国に自国民への保護・援助を要請するものであるから、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等が当然の前提となっており、多国間関係への影響を考慮外とすることはできない。具体的には、旅券を所持する者が、実際に諸外国の安全や利益を害し、あるいは諸外国の規制に反するなどして他国における秩序を乱したり、その者の保護・援助のために過度の負担を生じさせたりなどした場合には、国際的な法秩序の維持を害するおそれがあるとともに、その者の滞在国と我が国との二国間の信頼関係が著しく損なわれるおそれがあることはもとより、国際社会における我が国の信頼をも著しく害するおそれがある。このことは、旅券記載の渡航先が特定の国ではなく包括記載（「北朝鮮等の地域を除く全ての外国の地域」や「All Countries and Areas」（全ての国と地域））とされた以降は、より一層妥当するものとなっている。旅券法制定時の立法資料にも「渡航先国に施行されている法規によりその国に入ることを認められておらない者等に対し発給の制限を加えて、国際信義を重んずる趣旨等を明らかにしております。」とされている上（乙16の1）、公刊物においても、「本条（引用者注・旅券法13条）の趣旨は、一定の事由が認められる者について、外務大臣等が一般旅券の発給等を拒否することにより、国際的な法秩序の維持、我が国の刑事司法作用の保護、渡航者の保護、国益又は公安の維持等を図らんとした点にある。」とされ

ている（前掲「旅券法逐条解説」199及び200ページ）。

エ このように、個人に旅券を発給して海外渡航を認め、諸外国にもその者の保護・援助を要請することは、国際的な法秩序の維持及び治安の維持のみならず、国際社会における信頼関係の維持という国際社会における国益の維持にも重大な影響を及ぼし得るものである。それゆえ、前記(1)イ(イ)のとおり、「国際社会における日本国及び日本国民の利益の増進を図ることを任務とする」という外務省設置法3条1項の定める任務を達成するため、外交を担う外務省が旅券発給事務をつかさどることとされている上、旅券法13条1項は、同項各号に該当する場合に、「一般旅券の発給・・・をしないことができる。」（傍点・引用者）と定め、同項各号において旅券の発給制限事由を設け、かかる制限を行うか否かについては、国際的な法秩序の維持及び治安の維持のみならず、国際社会における信頼関係の維持という国益の維持を図るために行われる外交実務に通曉した外務大臣等の裁量判断に委ねることとしているのである。

そして、1号該当者とは、一般に、他国において、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国を禁止されるなどした者であるから、かかる類型に該当する者に対して、我が国が旅券を発給し、当該者を我が国が主権を及ぼし得ない自国の領域外に置くことは、国際的な法秩序及び治安の維持を害するおそれがあるばかりか、旅券が外国当局に対して当該者に対する保護・援助を要請するものであることからすれば、国際社会における我が国の信頼が損なわれ、ひいては、我が国の国益等にも重大な影響を及ぼすおそれがあるといえる。

したがって、旅券の発給制限事由の一つとして1号が定められた趣旨・目的は、国際信義を重んずる趣旨、具体的には、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、ひいては我が国の国益の維持等にあり、ある者を入国禁止とした国と我が国との

二国間の信頼関係の維持にとどまるものではない。

オ このような1号の趣旨・目的については、1号該当者に対する旅券発給拒否処分の適法性を認めた東京地方裁判所令和6年1月19日判決（公刊物未登載。乙48）のほか、旅券発給後に1号に該当するに至ったことを理由としてされた一般旅券返納命令の適法性を認めた東京地方裁判所令和2年9月3日判決（乙18）及びその控訴審である東京高等裁判所令和3年12月8日判決（乙38）においても、同様の目的によるものとされている（最高裁令和4年6月14日第三小法廷決定により上告棄却・上告不受理（公刊物未登載。乙49））。

2 旅券法13条1項1号該当性を要件とする一般旅券の発給拒否処分に係る外務大臣等の裁量判断が違法となるのは、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の目的に一定程度譲歩を求めてもなお、申請者に旅券発給を認めなければならない特段の事情がある場合に限られること

(1) 1号該当者に対する外務大臣等の旅券発給許否に係る裁量判断の性質等

原審被告準備書面(1)第4の4(2)（28ページ）、同準備書面(9)第3の1(3)（12及び13ページ）で述べたように、旅券法13条1項各号該当性及び旅券の発給許否に係る外務大臣等の判断は、渡航者の主観的事情のほか、渡航先及び渡航目的、渡航先国の情勢、渡航先国と我が国との外交関係や、我が国の外交方針、我が国を取り巻く情勢など様々な事情を踏まえる必要がある。

そして、1号該当者に対する旅券の発給許否に係る判断について見ても、入国禁止とされた理由等のほか、上記のような様々な事情を踏まえる必要があるところ、その判断は、当該者を入国禁止とした国と我が国との二国間の問題にとどまらず、国際社会における我が国の立場を示すものであり、利害関係を有する第三国からどのように認識・評価・利用されることになるのかなど、我が国と相手国との二国間関係にとどまらない国際的な信頼関係に関

わる問題であって、広く外交上の影響が生じ得るものである。その上、多国籍関係への影響を考慮しなければならない外交事象が複雑多岐にわたり、機微に触れるものも多く含まれることから、それらを総合的に判断するに当たっては、高度の専門的知識と政策的判断を要することから、その性質上、我が国の外交政策を所管し、その責任を負う外務大臣等の裁量に委ねるのなければ、到底適切な結果を期待することができない。

このようなことに照らすと、1号該当者に対する旅券の発給許否に係る判断は、憲法上の権利である海外渡航の自由に関わるものであるものの、その性質上、外務大臣等の裁量判断に委ねざるを得ない内在的制約があるというべきである（なお、川神裕「裁量処分と司法審査（判例を中心として）」判例時報1932号14ページは、「政治的・外交政策的裁量」の項で「広範なもの」「広い裁量」としている。）。

なお、原審被告準備書面(5)第1(6及び7ページ・9及び10ページ)で述べたように、外務大臣等の裁量権行使の在り方として、旅券法の昭和45年改正後は、1号該当者から数次往復用旅券の発給申請があった場合、数次往復用旅券を発給しないという考え方が示されており、平成元年改正で導入された限定旅券制度について、「人道的理由から旅券を発行して差し支えないような場合」を「救済」するためとされていた。

(2) 1号該当者に対する外務大臣等の旅券発給拒否処分に係る適法性の判断枠組み

原審被告準備書面(1)第4の4(2)(28及び29ページ)、同準備書面(9)第3の1(3)(13及び14ページ)で述べたように、旅券法13条1項は、同項各号該当者について、外務大臣等が一般旅券の発給等を拒否することにより、国際信義を重んずる趣旨、すなわち、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持を含む我が国の国益等を図ることを趣旨とするものであり、各号には、上記要請を阻害するお

その類型的に高い者が列挙されている。このうち、1号については、他国において、一般に、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて現に入国を禁止されるなどした者であり、かかる類型に該当した者に対して我が国が旅券を発給すること自体、国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持を含む我が国の国益等に重大な影響を及ぼすおそれがあるものである。

そして、前記(1)のとおり、1号該当者に対する外務大臣等の旅券発給許否に係る裁量判断の性質等に照らすと、外務大臣等の外交に関する高度の専門的知識と政策的判断を伴う裁量判断は十分尊重されるべきであり、同号該当者に対する旅券発給拒否処分が、外務大臣等の裁量権の範囲を逸脱し又は濫用したものとして違法となるのは、その裁量判断が社会通念上およそ許容し得ないものといえるような場合に限り解すべきである（行訴法30条参照）。具体的には、1号における国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持を含む国益の維持等という目的を一定程度犠牲にしてもなお、当該申請者に一般旅券を発給して海外渡航を認めなければならない特段の事情がある場合に限り解すべきである。

上記の判断枠組みは、同項1号該当者に対する旅券発給拒否処分の適法性を認めた前掲東京地方裁判所令和6年1月19日判決（乙48）、同項2号該当者に対する同処分の適法性を認めた東京地方裁判所平成27年2月5日判決（乙17の1。控訴審において請求の放棄あり。）、同項3号該当者に対する同処分の適法性を認めた東京地方裁判所平成29年1月31日判決（乙17の2）及びその控訴審である東京高等裁判所同年7月12日判決（乙17の3）において是認されている（最高裁平成29年12月12日第三小法廷決定により上告棄却・上告不受理（乙17の4））ほか、旅券発給後に1号に該当するに至ったことを理由としてされた一般旅券返納命令の適法性を

認めた前掲東京地方裁判所令和2年9月3日判決（乙18）及びその控訴審である東京高等裁判所令和3年12月8日判決（乙38）においても採用されているが（以下、上記各裁判例を併せて「別件各裁判例」という。）、これは、上記の外務大臣等の裁量判断の性質等を踏まえたものであることにほかならない。

3 本件旅券発給申請には、1号の目的を犠牲にしてもなお、被控訴人に海外渡航を認めなければならない特段の事情があるとは認められないこと

(1) 本件の事実経過等

本件の具体的な事実経過等は、原審被告準備書面(1)第3の2（13ないし17ページ）、同準備書面(9)第2の1（5ページ）及び第3の2（26ないし30ページ）で述べたとおりである。

被控訴人は、平成30年（2018年）10月24日、トルコから、「公安を脅かす者」として行政監視措置とされた上（乙11の3及び4）、「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」として国外退去決定を受けたことに加え（乙11の1及び2）、トルコ外国人法9条に基づき、5年間の入国禁止処分を受けたことから（乙26の1及び2）、本件旅券発給拒否処分時において、旅券法13条1項1号に該当する者であった。

(2) 渡航事情説明書の記載からも特段の事情は認められないこと

原審被告準備書面(9)第3の2(3)及び(4)（32及び33ページ、36及び37ページ）で述べたように、渡航事情説明書は、旅券法3条1項6号の定める「その他参考となる書類」であって、渡航の必要性について総合的に勘案するための重要な資料であるところ、被控訴人は、平成31年1月7日の上記申請の際に提出した渡航事情説明書（甲1）に、渡航目的を「観光」と、渡航の必要性を「家族旅行」と記載するのみで具体的な記載をしていなかったばかりか、同年4月4日に再提出した渡航事情説明書（乙4）で具体的な記載を求められたにもかかわらず、渡航目的は観光以外に「無し」、具

体的な渡航計画につき「博物館など観光」「家族旅行」と記載するのみであった。

そうすると、このような各渡航事情説明書の記載からは、具体的な渡航の計画や予定が決まっていなかったことがうかがわれ、渡航の必然性は認められないのであって、1号における国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、ひいては国益の維持等という目的を犠牲にしてもなお、被控訴人に海外渡航を認めなければならない特段の事情があるといえないことは明らかであり、ほかに人道的見地等から特段の事情があると認めるに足りる証拠もない。

(3) 特段の事情を認め難いその他の事情もあるため、限定旅券を発給しないことにも合理性が認められること

むしろ、被控訴人には以下の事情も存在した。

ア 被控訴人がトルコから入国禁止措置を受けるに至る経緯、期間及びその理由

原審被告準備書面(9)第3の2(2)(31ページ脚注2及び33ページ)で述べたとおり、トルコ外国人法9条3項は、「トルコへの入国禁止措置は5年を超えてはならない。しかしながら、・・・最大10年の期間、延長されうる。」と定めており(乙13の2)、トルコは、被控訴人に対し、平成24年8月に2年間の入国禁止措置を執った後、平成30年10月に5年間の入国禁止措置を執っていた。このことから分かるように、被控訴人はトルコから二度も入国禁止措置を受けており、被控訴人に対する二度目の入国禁止措置は、一度目の期間の倍以上の期間に及び、延長前のもので5年間は最長の期間とされている。しかも、被控訴人に対して二度にわたり入国禁止措置を課したトルコは、被控訴人について、同国の「公安を脅かす者」「公秩序、公安又は公衆衛生を脅かす者」に該当すると認定している(乙11の1ないし4)。原判決も、「原告は、内戦状態のシリ

アで長期間にわたり身体拘束を受け、その隣国であるトルコ政府の情報機関により救出されたものであって、トルコ政府からすれば、トルコの公共秩序や治安に反する行為を行ったと評価され得るような事実もある。」（原判決31ページ2ないし5行目等）としているが、このような入国禁止に至る経緯、期間及び理由は、限定旅券を含む一般旅券の発給を認め難い事情になるというべきである。

イ 被控訴人が本件旅券発給申請を含む過去三度の旅券発給申請のたびに、内容虚偽の申請に及ぶなどしていたこと、被控訴人が密入国を繰り返し、それを正当化する言動に及んでいたこと

原審被告準備書面(9)第3の2(3)及び(4)(32及び35ページ)で述べたように、被控訴人は、本件旅券発給申請において、後に削除したものの、渡航事情説明書に渡航先として当初「トルコ」と記載していたことから、トルコに渡航する目的を有していたと認められるところ、被控訴人が本件旅券発給申請を含む過去三度の旅券発給申請のたびに、内容虚偽の申請に及び、あるいはこれを試みていたこと^{#1}に加え、被控訴人が過去に取材目的とはいえ密入国を繰り返し、それをSNS等によって正当化する言動を繰り返しているという動かし難い事実を前提とすれば、仮に、被控訴人に対して限定旅券を含む一般旅券を発給して海外渡航を認めた場合、トルコを含む他国において密入国等に及ぶなどして国際的な法秩序を乱す現

#1 ①平成22年の申請時に、過去に旧姓で旅券の発給を受けたことがあるにもかかわらず、「ない」と回答して申請し(乙2)、②平成26年の申請時に、トルコから2年間の入国禁止措置を課されたにもかかわらず、過去に外国から入国拒否等をされたことは「ない」旨回答して申請し(乙8)、③平成31年の本件申請時に、過去に外国から入国拒否等をされたことは「ない」旨回答して申請しようとしたが、職員から指摘されて「ある」旨の回答に変更したり(甲2)、渡航事情説明書の渡航先から「トルコ」を塗りつぶして消去したりした(甲1)。

実的なおそれすら否定できなかったところである。そして、そのような事態となれば、我が国の国際社会における信頼関係の維持、ひいては国益の維持に支障を及ぼすこととなってしまうため、被控訴人の上記の言動は、限定旅券を含む一般旅券の発給を認め難い事情になるというべきである。

ウ 被控訴人の身柄が解放されて1年も経過していない状況において、被控訴人に対して旅券を発給した場合、被控訴人の解放に向けて協力を得た諸外国の信頼を損ね、ひいては我が国の国際社会における信頼を損ねることにつながる

(7) 被控訴人がテロ組織に身柄拘束された当時の情勢

被控訴人は、平成27年(2015年)6月下旬、取材目的とはいえ、当時全土に危険レベル4(退避してください。渡航は止めてください(退避勧告))とされた内戦状態のシリアに自ら赴き、テロ組織に身柄拘束されたが、当時、テロ組織は、中東及びアフリカを中心に分布しており(乙50)、かつ、多くの犯行声明を発出している状況にあった(乙51)。また、当時までに、各国において邦人が襲撃や身柄拘束の被害に遭ったテロ事件は多数発生していた上(乙51)、複数の他国民を身柄拘束の対象としたテロ事件も多数発生している状況であった(乙52)。

被控訴人がテロ組織に身柄拘束された当時までの国際社会における対テロの動きをみると、米国における同時多発テロ発生の日となる平成13年(2001年)9月12日には、このテロ攻撃を非難する安保理決議第1368号が採択された。同月28日には、国連加盟国に対し、金融面を含む包括的なテロ対策措置の実施を義務付けるとともに、国連テロ対策委員会(CTC)の設置等を規定した安保理決議第1373号が採択された。平成16年(2004年)10月8日には、CTCの活性化や、国際協力の一層の強化を図る安保理決議第1566号が採択され、さらに、平成17年(2005年)9月14日には、テロの扇動行

為の禁止等に関する安保理決議1624号が採択された。平成18年(2006年)には、コフィー・アナン国連事務総長が国連総会第78回本会議において「テロリズムに対抗して団結するグローバルなテロ対策戦略に向けた勧告」を公表し、これを受け、同年9月、国連総会第99回本会議において「国連グローバル・テロ対策戦略に関する総会決議」が採択された。

また、平成26年(2014年)9月には、ISIL(イラクとレバントのイスラム国)を始めとする武装組織に各国から多数の外国人テロ戦闘員が加勢し、国際秩序に対する重大な脅威となっていたことを踏まえ、安保理決議第2178号が採択された。同決議は、かかる問題の脅威に国際社会が包括的に取り組むため、テロ対策に関する既存の安保理決議(第1373号等)で規定されている各加盟国の義務(出入国管理、テロ資金対策、暴力的過激主義対策等)を再確認しているほか、各加盟国が新たにに取り組むべき諸措置につき規定したものである。加えて、同年12月には、「テロリストの活動に起因する国際の平和と安全に対する脅威」についての国連安保理ハイ・レベル公開討議が開催され、テロへの資金供給源となっている可能性の高い国際組織犯罪やマネーロンダリング等への対応を含め、関連する既存の国際法的枠組みを活用するなどして、各国及び関連する国際機関が協力してテロ防止に取り組むこと等を求める安保理決議第2195号が全会一致で採択された。平成27年(2015年)12月には、国連安保理において、米国、ロシア、日本等約50か国の共同提案に基づき、全ての加盟国に対し、特にISILのテロ資金(石油・文化財・身代金等)対策に主眼を置いた取り組みの強化を求める決議第2253号を全会一致で採択した。翌年12月には、国連安保理において、スペイン、米国、英国、日本等51か国の共同提案に基づき、全ての加盟国に対し、テロとの闘いにおける司法協

力の強化を求める決議第2322号を全会一致で採択した（以上一連の流れについては、乙53）。平成29年（2017年）には、テロ組織等によるインターネットプラットフォームの悪用を防止・予防するために「テロ対策に関するグローバル・インターネット・フォーラム（GICT）」が発足した（乙54）。

ここで、テロ組織による身柄拘束と同組織の資金について付言するに、平成21年（2009年）の国連安保理決議1904号の規定により、テロ組織に係る資産凍結等が定められ、以降の安保理決議等においてもこれが継承されているところ、この資産凍結には、身代金の支払も含まれている。これは、テロ組織が民間人等を身柄拘束して解放と引き換えに身代金の支払を強要することが同組織の大きな資金源となっていることによるものである。例えば、G7伊勢志摩サミットについては、首脳宣言の中で、実際にこのことに言及し、身代金を支払うことなく国民の生命を守る決意が表明されている（乙55）。

以上のとおり、国際社会がテロ組織の撲滅に向けて身柄拘束によるテロ組織の資金調達防止も含めて協調を強化していく大きな流れがある中で、テロ組織による被控訴人の身柄拘束事案が発生した。我が国としては、前記の邦人保護という使命がありつつも、このような国際社会の大きな流れを止めないように細心の注意を払う必要があった。当然、我が国が被控訴人の身柄拘束事案を受けてどのような行動をとるのかは、国際社会からも注視されている状況にあった。

(イ) 被控訴人の身柄解放に向けた我が国の対応状況

その上で、我が国は、被控訴人の身柄拘束事案が発生した後、内閣危機管理監を中心として、必要な体制をとり、身柄拘束の真偽、身柄拘束をした具体的なテロ組織の特定及び被控訴人の保護のための情報収集を行った（乙56）。具体的には、トルコ、カタールを中心としつつも、

関連する多数の国に働きかけたり、国際機関からも情報収集を行うなど、被控訴人の身柄拘束に関連する情報を広く収集した。さらに、その期間も、被控訴人が身柄解放される平成30年10月までの約3年以上にわたって行われた。

このように、我が国は、被控訴人の身柄解放に向けて、前記のとおり国際社会との信頼関係を維持しつつ、広く諸外国からの協力を得て情報収集しており、その結果として、身柄拘束されたのち殺害されるケースも多い中、被控訴人は無事に解放されるに至ったのである。

(ウ) 前記(ア)及び(イ)を踏まえれば、被控訴人に対して旅券を発給した場合、被控訴人の解放に向けて協力した諸外国の信頼を損ね、ひいては我が国の国際社会における信頼を損ねることにつながる

以上のような一連の流れを踏まえれば、テロ組織から見れば、再び身柄拘束の対象ともなり得る被控訴人に対して、平成30年(2018年)10月23日に身柄解放されてからわずか2か月余りとなる平成31年(2019年)1月7日に本件旅券発給申請がされ、身柄解放から1年も経過していない状況において、諸外国に保護・援助を求める一般旅券を、限定旅券も含めて我が国が発給した場合、再度身柄拘束されるおそれがあるばかりか、テロ組織と対峙する諸外国への対抗手段にも利用される可能性すら認められるから、被控訴人の解放に向けて協力した諸外国の信頼を損ね、ひいては我が国の国際社会における信頼を損ねることにつながることは明らかである(本件旅券発給拒否処分は令和元年(2019年)7月10日付け)。

特に、被控訴人が一般旅券発給申請した平成31年当時、テロ組織は、例えば、中東やアフリカ地域では、ISILの関連組織として、「ISILイラク州」(イラク)、「ISILシャーム州」(シリア)、「ISILシナイ州」(エジプト)、「ISILホラーサーン州」(アフガニスタン)、

「ISIL西アフリカ州」(ナイジェリア等)、「ISIL中央アフリカ州」(コンゴ民主共和国等)等が、また、アル・カーイダ関連組織として、「フッラス・アル・ディーン」(シリア)、「イスラム・マグレブ諸国のアル・カーイダ」(アルジェリア)、「イスラムとムスリムの支援団」(JNIM)(マリ等)、「アラビア半島のアル・カーイダ」(イエメン)、「アル・シャバーブ」(ソマリア)等が、それぞれテロ活動を継続しているなど、各地域の関連団体や支持者との連携を通じ、横の繋がりを強めていた(乙4.6)。また、当時、テロ組織であると認定されるグループ・団体は世界各国に点在している状況にあった(乙50)。このように依然としてテロ組織が勢力を維持している状況下において、過去にテロ組織に身柄拘束された被控訴人に対して限定旅券を含む一般旅券を発給することが、国際社会における我が国の信頼を損なうことにつながることは一層明白であるといわなければならない。

4 小括

以上のとおり、渡航事情説明書の記載からしても、1号における国際的な法秩序の維持、国際社会における犯罪の防止、国際社会における信頼関係の維持、ひいては国益の維持という目的を犠牲にしてもなお、被控訴人に海外渡航を認めなければならない特段の事情があるとはいえない。これに加え、被控訴人がトルコから入国禁止措置を受ける経緯、期間及びその理由、被控訴人が本件旅券発給申請を含む過去三度の旅券発給申請のたびに、内容虚偽の申請に及ぶなどしていたこと、被控訴人が過去に密入国を繰り返し、そのことを正当化する言動に及んでいたこと、被控訴人の身柄が解放されて1年も経過していない状況において被控訴人に対して旅券を発給した場合、被控訴人の解放に向けて協力を得た諸外国の信頼を損ね、ひいては我が国の国際社会における信頼を損ねることにつながることに鑑みれば、1号に該当する被控訴人に対する本件旅券発給拒否処分に係る外務大臣の判断は、社会通念上およそ許容し得ないものと

というような不合理なものでないから、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したとは認められず、適法である。

第3 原判決の誤り

1 海外渡航の自由に対する制約は合理的で必要やむを得ない限り許されないとした原判決の誤り

(1) 原判決は、「海外渡航の自由は、単なる経済的自由にとどまらず、・・・精神的自由の側面をも持つものといえる」（原判決34ページ26行目ないし35ページ5行目）から、「海外渡航の自由へ（マ）制約は、合理的で必要やむを得ない限度のものということができる限り、許されないというべきである。」（原判決35ページ10及び11行目）と判示した。

しかしながら、最高裁昭和33年判決は、「外国旅行の自由といえども無制限のままに許されるものではなく、公共の福祉のために合理的な制限に服するものと解すべきである。」と判示しているほか、最高裁判所昭和44年7月11日第二小法廷判決（民集23巻8号1470ページ、以下「最高裁昭和44年判決」という。）及び最高裁判所昭和60年1月22日第三小法廷判決（民集39巻1号1ページ、以下「最高裁昭和60年判決」という。）も同旨の判示をしている。累次の最高裁判例は、原判決のように、「必要やむを得ない限度」であることまで要するとはしていないから、原判決の上記判示は、最高裁判例を大きく上回る厳格な審査基準を採用するものである。

(2) 原判決は、最高裁判例よりも厳格な審査基準を採用する根拠として、海外渡航の自由に精神的自由の側面があることを挙げているようである。

しかしながら、この点については、最高裁昭和60年判決における伊藤正己裁判官の補足意見において、「海外渡航の自由は、精神的自由の側面を持つものとはいえ、精神的自由そのものではないから、国際関係における日本国の利益を守るためなどの理由によって、合理的範囲で制約を受けることも

やむを得ない場合があ」るとして、海外渡航の自由が精神的自由の側面を持つことを前提とした上で、公共の福祉のために合理的な制約に服すると述べられているとおりであって、むしろ原判決が前記(1)の厳格な審査基準を採用する根拠がないことが最高裁昭和60年判決から読み取れるということが出来る。そして、これが最高裁判例に通底する考え方であることは、これに先立つ最高裁昭和44年判決における色川幸太郎裁判官の補足意見において、海外旅行の自由は「共同社会における公共の利益と少なからざるかかわりがあり、かつ、他人の人権とあい接触し、あい交錯することが多いのであるから、社会全体の福祉のためには、・・・外交政策などの面からする制限も、合理的な範囲内にとどまる以上、やむを得ないものとして是認されなければならない。」とあることから裏付けられる。

- (3) 以上のとおり、原判決の前記(1)の判示は、海外渡航の自由であっても、外交政策や国際関係にかかわるものであるがゆえに、公益的観点から制約する必要があることをあまりにも軽視し、その結果、合理的な根拠もなしに累次の最高裁判例を大きく上回る厳格な審査基準を採用するものであって、このような審査基準は、最高裁判例に反し、採り得ないというべきである。

また、原判決は、こうした審査基準を採用して海外渡航の自由に対する制約が最小限度であることが具体的に示されない限り、違法と判断するもののようなものである。しかし、そのような理解は、裁判所が、外交や国際関係の直接的な担い手ではないにもかかわらず、かかる判断枠組みを採用することにより、いわば、判断を代置して裁判所と外務大臣の判断の不一致を違法とすることとなりかねず、旅券法が、具体的な発給制限事由を限定的に定めることによって外務大臣の判断に法律上の制約を設けた上で、旅券発給について外務大臣の裁量に委ねている法の趣旨・目的を損なわせるものといわざるを得ない。

- 2 旅券法13条1項1号の目的はある者を入国禁止とした国と我が国との二国

間の信頼関係の維持にとどまるとした原判決の誤り

(1) 原判決が主な理由とした部分の誤り

原判決は、1号の目的が、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にとどまり、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等であると解するのが困難であるとした主な理由として、旅券法制定時の説明、1号の文言及び1号の枠組みを挙げる（原判決39ページ7ないし9行目）。

ア 旅券法制定時の説明に係る理解が一面的であること

(7) 原判決は、旅券法制定時の理解につき、1号の立法趣旨が「国際信義を重んずるもの」であることを認めながら、昭和26年の「旅券法制定時の一般旅券は、渡航先が特定されたものであったから、ある国から入国禁止とされた者であっても、旅券発給申請書の渡航先欄に当該国以外の国名を記載して旅券発給申請をすれば、旅券発給拒否処分を受けることはなかった」ことを理由として、旅券法の制定時は、上記国際信義の範囲について、「ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係を想定していたと解するのが自然である。」と判示する（原判決37ページ17ないし26行目参照）。

しかしながら、旅券法制定時の立法資料に「渡航先国に施行されている法規によりその国に入ることの認められておらない者等に対し発給の制限を加えて、国際信義を重んずる趣旨等を明らかにしております。」とされているように（乙16の1）、1号の立法趣旨とされた「国際信義」は、何ら限定がされていないし、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持に限定する文理上の根拠は存在しない。

昭和26年の旅券法制定時における国会審議を見ても、政府委員から「旅券の発給上の制限はどうなつておるかという御質問でございますので、その点につきましてお答え申し上げます。」として、1号を含む旅

券発給制限規定全般を念頭に置きつつ、「旅券は、・・・相手国がございます以上は、自国の国内法や国内事情だけからでなく、やはり渡航先の国内法あるいは国際事情、そういうものも考慮に入れて発給する必要があるわけでありませう。」（甲5の1・17ページ2及び3段目。傍点・引用者）と説明されており、「渡航先の国内法あるいは（渡航先の国内）事情」（傍点・引用者）ではなく、あえて「国際事情」と説明されていたのであるから、1号についても、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係にとどまらない、国際社会一般における信頼関係を含む国際事情を考慮に入れて旅券の発給許否を判断することが想定されていたことは明らかである。そもそも、前記第2の1(1)ウのとおり、近年の国際情勢や外交関係は二国間の関係にとどまらないところ、このことは旅券法が制定された昭和26年当時から同様であるが、原判決にはそのような理解が欠如しているといわざるを得ない。

- (イ) しかも、旅券法制定時の一般旅券は渡航先が特定されていたとはいえ、一往復用旅券であっても、数次往復用旅券であっても、その渡航先は一国だけでなく、複数国となることが制度上も想定されていた。具体的には、一往復用旅券の場合、海外視察や商用等により一度の渡航で複数国を回る必要があるときは、旅券発給申請書の「経由地」「渡航目的地」に複数国を記載して申請することで、実際に複数国を渡航先とする一往復用旅券を発給することが可能であったし（乙57）、また、数次往復用旅券の場合、国際航空会社・外国船の乗務員・日本商社の海外支店長等といった本邦と海外の複数国を繰り返し往復する必要があるときも、旅券発給申請書の「経由地」「渡航目的地」に複数国を記載した上、「数次」として申請することで、実際に複数国を渡航先とする数次往復用旅券を発給することが可能であって（乙58）、昭和26年の旅券法12条1項も「国内において旅券の発給を受けようとする者で、外務大臣が

指定する特定の用務により本邦と特定の一又は二以上の外国との間を数次往復する必要があるものは、外務大臣がその必要を認めたときに限り、数次往復用として当該旅券の発給を受けることができる。」と定めていた。そのため、例えば、A国から入国禁止とされた者が、A国のほか、B国等の二か国以上を渡航先とする一往復用旅券又は数次往復用旅券の発給申請をした場合、外務大臣は、A国だけでなくB国等の二か国以上を含めて旅券発給拒否処分をすることが可能であった。このことは、1号の目的について、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持のみであるとする原判決の理解では説明が困難であることを示している。

原判決は、「昭和26年の旅券法制定時、一般旅券は、①渡航先が特定されたものであって、②外務大臣が指定する特定の用務により数次往復する必要があつて外務大臣がその必要を認めたときを除き、一往復により効力を失うものであった（制定時の旅券法7条、12条、18条1項2号参照）。」（原判決35ページ26行目ないし36ページ4行目。傍点・引用者）として、当時の旅券法12条に言及するものの、一往復用旅券や数次往復用旅券の渡航先が複数国となり得ることや、その複数国に申請者を入国禁止とした国が含まれる場合のことを検討した形跡はうかがわれない。旅券法制定時の一般旅券に関する原判決の理解は、多分に一面しか捉えておらず、法制度の全体を適切に反映しない誤りがあるといわざるを得ない。

イ 1号の文言解釈に法改正の事情が考慮されていないこと

(7) 原判決は、1号の文言につき、「1号は、・・・旅券発給拒否の要件を発給申請者と渡航先との関係のみに係らしめている。」、「1号の文言を素直に読めば、・・・1号が保護しようとした利益は、渡航先との関係から我が国が得られる利益に限られると解するのが相当」と判示

する（原判決38ページ8ないし14行目参照）。

しかしながら、1号の「渡航先」は、旅券に記載される渡航先である（旅券法5条1項参照）。昭和26年の旅券法制定時は、旅券に記載される渡航先は、申請者が希望する特定の渡航先に限られていたが、原審被告準備書面(5)第1（3ないし10ページ）で述べたように、昭和45年改正以降、制度上、渡航先を特定せずに包括記載（北朝鮮等の地域を除く全ての外国の地域）とする数次往復用旅券の発給申請をすることが可能となり、平成元年改正以降、渡航先を特定せずに包括記載（All Countries and Areas（全ての国及び地域））とする数次往復用旅券を発給することが原則となって、渡航先は特定されなくなった。そのため、1号の「渡航先」は、その文言上も、全ての国と地域が対象であって、いずれかの国から入国禁止とされた者が1号該当者となることは明らかであり、渡航先となる全ての国と地域を対象とした旅券の発給許否を判断することになると解するのが、文言上も自然な読み方であるというべきである。しかるに、原判決は、前記アの誤った理解を前提とするためか、原判決の考える旅券法制定時の理解に固執して、1号の「渡航先」が拡大されるに至った法改正後の事情を考慮していない誤りがある。

昭和45年改正に係る国会審議以降を見ても、政府委員から、「（旅券法13条1項5号（現7号）についてであるが）そのときの国際情勢、国内情勢、それから具体的に渡航される方の目的、それからいろいろその場のケースに関する問題を十分検討して、外務大臣が決定されるということになると思います。」（乙34・9ページ2段目）、「旅券の発給については国として、その内容、発給の可否等について国民及び諸外国に対し重要な責任を有すると考えられます」（乙45・18ページ3段目）、「こちらの十三条一項はあくまで我が国民が外国へ行く場合に我が方がやはり外交的等々の見地から好ましくないということを判断することあ

るべしという規定でございます」(乙15・22ページ1段目)とそれぞれ説明されているように(以上の各傍点・引用者)、旅券の発給という我が国単独の行為であっても、それが諸外国からどのように認識・評価・利用されるかなどという外交上の考慮を踏まえた判断を経なければならぬのである。取り分け、1号該当者に海外渡航を認めるということは、一般に、国際社会における法秩序の維持、二国間にとどまらない国際社会における信頼関係の維持等を損なうおそれがあることから、外務大臣等は、そのようなおそれの有無を含めて旅券発給許否の判断をしなければならぬのである。

- (イ) 原判決は、1号が保護しようとした利益が渡航先との関係から我が国が得られる利益に限られるとする理由について、1号が旅券発給拒否の要件を申請者と渡航先との関係のみに係らしめていることを挙げるが、なにゆえにそのように解されるのか、その論理関係は明らかではない。むしろ、前記第2の1(2)エのとおり、1号該当者とは、一般に、他国において、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国を禁止されるなどした者であるから、かかる類型に該当する者に対して、我が国が旅券を発給し、当該者を我が国が主権を及ぼし得ない自国の領域外に置くことは、国際的な法秩序の維持及び治安の維持を害するおそれがあるばかりか、旅券が外国当局に対して当該者に対する保護・援助を要請するものであることからすれば、国際社会における我が国の信頼が損なわれ、ひいては我が国の国益等にも重大な影響を及ぼすおそれがあるから、1号が旅券発給拒否の要件を申請者と渡航先(それが仮に旅券法制定当時のように申請者が希望する特定の渡航先一国の場合であっても)との関係のみに係らしめて、旅券の発給許否に係る判断をすることは、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等を図るためには十分な合理性があるというべきである(乙48・35ページ

14ないし18行目も同旨)。このように、1号が旅券発給拒否の要件を申請者と渡航先との関係のみに係らしめているからといって、直ちに、1号が保護しようとした利益が渡航先との関係から我が国が得られる利益に限られるという論理関係にはないのであって、原判決の判示は論理に飛躍があるといわざるを得ない。なお、「渡航先」として全ての国と地域が対象とされるに至ったことからすれば、1号が保護しようとした利益が、申請者が渡航を希望するある特定の国との関係から我が国が得られる利益に限られるということができないことは一層明らかになったものといえる。

(d) 更に言えば、原審被告準備書面(6)第2の1(2)(6及び7ページ)、同被告準備書面(9)第3の1(4)(22及び23ページ)で述べたように、旅券法が一般旅券の発給を原則とし、一般旅券の発給をしないことができる例外的な場合を13条1項各号に限定列挙していることに照らすと、旅券法は、同項各号に該当する場合であれば、一般旅券の発給をしないことができることを当然の前提としていることは明らかであって、一般旅券の発給をしないことができる例外的な場合を更に限定解釈する原判決の判示は、旅券法の体系を見誤っているといえ、なおさら理由がない。

ウ 1号の枠組みに係る理解に論理的な必然性がないこと

原判決は、1号の枠組みにつき、1号が「海外渡航の自由を全面的に制約するという契機を、我が国の主権が及ばないだけではなく、我が国の外交方針にも反する可能性がある各国の裁量に委ねているのであるから、
・ ・ ・(1号)が保護しようとした利益を、国際的な法秩序維持や国際社会における信頼関係の維持等と解するのには無理があるといわざるを得ず、それは渡航先との関係から我が国が得られる利益に限られると解するほかない。」と判示する(原判決38ページ25行目ないし39ページ5行目)。

しかしながら、1号が発給制限事由とされている理由は、繰り返し述べているように、1号該当者とは、一般に、他国において、その国の法秩序や安全、国益の観点から有害とされて入国を禁止されるなどした者であるから、かかる類型に該当する者に対して、我が国が旅券を発給し、当該者を我が国が主権を及ぼし得ない自国の領域外に置くことは、国際的な法秩序及び治安の維持を害するおそれがあるばかりか、旅券が外国当局に対して当該者に対する保護・援助を要請するものであることからすれば、国際社会における我が国の信頼が損なわれ、ひいては我が国の国益等にも重大な影響を及ぼすおそれがあるからである。旅券法が、1号を発給制限事由として定め、入国を禁止された国以外の限定旅券を発給しなければならないことともしておらず、そのことには上記の趣旨・目的があり、合理性があるといえるのに、さらにそれを制限して理解しなければならないというのは、解釈論の枠を越えたものといわなければならない。加えて、今日、国際関係が多様で複雑化し、各国が他国の判断や取扱いに関して様々な情報収集をし、各国の行動を評価し、外交上の判断をしている中、入国を禁止した国との関係だけが問題になるような国際情勢ではあり得ない。

そして、原判決は、我が国と外交方針が異なる国の判断に委ねることの問題をも指摘するが、ある国がある者を入国禁止としたことは、飽くまでも、1号の要件該当性を満たすにとどまり、原判決のいうような、外交方針が異なる国による入国禁止であるのかどうか、その他の国への渡航を禁止しなければならないかどうかも含め、外務大臣が判断することが法律上可能であるから、それを理由に1号の保護しようとするものが国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等と解するのは無理があるなどということにはならない。

すなわち、仮に、入国禁止の理由が我が国の外交方針に反するような場合であったとしても、そのことは外務大臣等の裁量判断における考慮事情

の一つになるのであり、それでもなおいかなる場合も全て不発給にすることを前提にしているものではないのであるから、それが、1号の保護法益を原判決のいうようなものと理解する根拠にはなり得ないのである。加えて、本件が、「入国禁止の理由が我が国の外交方針に反するような場合」に当たるわけではなく、原判決もそれに当たると認定してもいないのであるから、本件では妥当しない場面を理由に、1号の目的を限定的に解することはできないはずである。

(2) 原判決が原審被告の主張を排斥した部分の誤り

ア 旅券法13条1項2号及び3号との比較が誤った理解に基づくこと

原判決は、「2及び3号は、我が国の刑事司法作用を確保するために旅券発給拒否事由を定めていると解されるのであり、・・・全ての旅券発給拒否事由が旅券制度の適性維持を図るために定められているわけではないから、1号の目的が国際社会における信頼関係の維持や国際的な法秩序維持等であると解する必然性はない。」（原判決39ページ21ないし25行目）とする。

確かに、2号及び3号が直接の目的とするところは、我が国の刑事司法作用を確保することにある。しかしながら、前記第2の1(1)イのとおり、旅券制度とは、渡航者の国籍及び身元を証明する文書（旅券）を発行し、当該渡航者の最終的な引取りと保護に当たる責任を示すとともに、当該渡航者に対する通行の自由と適法な援助を要請し、その文書を当該個人の渡航期間中携行させる制度であって、各国家間の信頼関係（国際信義）を前提とするものであるから、二国間関係にとどまらない国際社会一般における信頼関係の維持等が当然の前提となっている（この点、原判決は、「我が国の旅券は、所持者の国籍及び身元を証明し、当該者の最終的な引取りと保護に当たる責任を我が国が負うことを示すものである。」として、上記の「通行の自由と適法な援助を要請」するものである点を見落としてい

る点は看過できないが、原判決自体、「日本国民が渡航先において当該国の国内法及び国際法の適切な適用を受けられるのは、我が国が発行する旅券への信頼、すなわち、我が国への国際社会からの信頼が前提となっているといえ、国際的な法秩序の維持等が図られていることも必要である。」(原判決39ページ13ないし18行目)と認めている。)。2号又は3号の該当者に海外渡航を認めることは、一般に、国際社会における法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等を損なうおそれがあることから、外務大臣等は、そのようなおそれの有無を含めて旅券発給許否の判断をしなければならぬのであって、2号及び3号は、我が国の刑事司法作用を確保することを直接の目的としながらも、その背景には、国際社会における法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等も当然に含まれているのである。それにもかかわらず、それと異なる原判決の説示は、直接の目的という表層的な理解で足れりとして、実相を理解しないものであるといわざるを得ない。

そもそも、原判決は、「旅券制度が、二国間関係にとどまらず国際社会における信頼関係の維持、更には国際的な法秩序維持等を前提とするものである」(原判決39ページ19ないし21行目)ことを認めているところ、2号及び3号を含む旅券の発給制限事由は、旅券制度の基本法である旅券法で定められているのであるから、旅券制度の適性維持を図るために定められていることは明らかである。旅券制度が二国間関係にとどまらない国際社会における信頼関係の維持等を前提としながら、旅券制度の一部である2号及び3号がそれを前提としていないはずがないのであって、「全ての旅券発給拒否事由が旅券制度の適性維持を図るために定められているわけではない」(原判決39ページ23及び24行目)などという原判決の説示は、旅券制度の意義をおよそ正解しないものといわざるを得ない。

イ 限定旅券制度の趣旨に係る公刊物の記載をゆがめて理解していること

原判決は、なお書きにおいて、「公刊物の記事では、渡航先を限定するなどすれば、渡航を認めても差し支えないという中間ケースがあることから限定旅券を発給し得ることとした旨説明されており（甲41の4枚目）、人道的理由から救済することを目的とするという解釈は採られていない。」（原判決40ページ21ないし24行目）とする。

しかしながら、平成元年改正で導入された限定旅券制度は、原判決も引用するように、「人道的理由から旅券を発行して差し支えないような場合」を「救済」するためのものである（乙37「旅券法の一部を改正する法律案疑問擬答」）。原判決が指摘する公刊物の記載に照らしても、渡航を認めても差し支えないという「中間ケース」は、人道的な理由がある場合ということの意味するのであって、公刊物の記載が「中間ケース」としているからといって、それが人道的な理由がある場合でないことの根拠とはならない。

(3) 原審被告の重要な主張に対する判断を示さずに結論を出した誤り

ア 控訴人は、原審原告が「仮に1号の目的が国際信義の確保にあるとしても、それは旅券法制定当時の二国間の国際信義を確保する趣旨にすぎず、国際社会一般における国際信義ではない」旨主張していたのに対し、原審被告準備書面(6)第2の2(8ページ)において、旅券制度それ自体が国家間の国際信義を前提としていること、旅券記載の渡航先が包括記載とされていることに加え、「昨今の人・物・情報の移動の広域化・国際化や、それに伴う犯罪の広域化・国際化が進んでいること、そして、テロ等による暴力・殺傷行為のまん延とその防止の要請の高まっていること等に鑑みると、二国間関係にとどまらない国際社会一般における国際信義の確保が当然の前提となっていることは、同項1号においても異なるものではない。」旨主張していた（ほかに原審被告準備書面(5)第2の2(3)・16及び17ページ、同準備書面(9)第3の1(4)・21ページ参照）。

原審被告の上記主張は、1号の趣旨・目的という本件の争点と直接関連する重要な主張であることが明らかであるにもかかわらず、原判決は、当該主張について「被告の主張」として取り上げないばかりか（原判決5ないし7ページ参照）、当該主張について排斥することもなく結論を出しているのであって（原判決39及び40ページ参照）、原審被告の主張を都合よく取捨選択しているといわざるを得ない。上記主張が前提とする各国が強く結びつくに至った近年の国際情勢や外交関係に照らすと、原判決の上記理解が狭きに失することや、その不当性が一層明らかであるというべきである。

- イ また、控訴人は、原審から、1号の趣旨・目的に係る原審被告の主張を支える証拠として、前記第2の1(2)オのとおり、控訴人の主張と同様の理解をしている前掲東京高等裁判所令和3年12月8日判決（乙38）の判決書等を書証として提出しているところ、その判示は、原判決の理解と異なるにもかかわらず、原判決は、これにも判断を示さず、上記東京高等裁判所判決等を全く無視している。
- 3 外務大臣等の裁量権行使に対する判断枠組みとして、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係を損なう蓋然性の有無をメルクマールとした原判決の誤り
- (1) 原判決が主な理由とした部分の誤り

ア 1号の目的に係る理解が誤っていること

原判決は、「ある国から入国禁止とされた者が渡航したとしても当該国と我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がない地域への渡航を制約する態様の旅券発給拒否処分をすることは、1号の目的に反し、許されないというべきである。」（原判決47ページ6ないし10行目）とする。

しかしながら、これまで述べてきたとおり、原判決は、そもそもの1号の目的に係る理解が誤っており、1号の目的は、国際的な法秩序の維持や

国際社会における信頼関係の維持等にあり、それは二国間関係にとどまるものではない。

イ ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係を損なう蓋然性の有無という1号の文言にないものを裁判所の審査対象としたこと

(7) ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性の有無などというものは、1号の文言にないものであることに加え、外交上の機微に触れるものであって、公にすることが困難なものであるから、外交に関する高度の専門的知見を有し、外交政策を遂行してその責任を負う外務大臣等の裁量判断に委ねられるべきものであって、そのような知見を持たず、また、外交についての責任を負わない裁判所の判断に適するものではない。取り分け、1号の目的がある者を入国禁止とした国と我が国との信頼関係の維持にとどまるとして、近年の国際情勢や外交関係に関する根本的な理解を欠いている原判決に、適切な外交上の判断ができるはずがない。

しかも、原判決の判示からは必ずしも明らかではないものの、判断枠組みに係る原審原告の主張を排斥する中での判示ではあるが、「裁判所が旅券発給拒否処分の適法性を判断するに当たり、外務大臣等に、当該国との信頼関係が害されることについての詳細な立証を求めることができないう場合がある」（原判決49ページ12ないし14行目）と判示していることからすると、原判決は、上記蓋然性が存在することは処分の適法性を主張する外務大臣側で立証する必要があると解していると思われる。しかしながら、原判決も、上記の原審原告の主張を排斥する文脈において、「ある国から入国禁止とされた者の当該国又はその関係国への渡航によって当該国と我が国との信頼関係が害されるか否かについては、当該国又はその関係国への渡航によって当該国の利害に影響が生じるおそれがあるか否か、どの程度影響が生じ得るか、それにより当該国

と我が国との信頼関係が毀損されるか否か、どの程度毀損され得るか、そのような毀損を許容するか否かといった事項を評価する必要がある。そして、これらの事項の評価は、外交上の機密が含まれる可能性のある資料等に依拠せざるを得ないところ、外務大臣等において、このような機密情報に基づく判断過程につき詳細を公開することができない場合も想定される」とした上で、上記のとおり、「裁判所が旅券発給拒否処分 of 適法性を判断するに当たり、外務大臣等に、当該国との信頼関係が害されることについての詳細な立証を求めることができない場合があるのである。」(原判決49ページ3ないし14行目)として、外務大臣等が立証することができない場合があることを許容していることに照らせば、外務大臣等に上記蓋然性が存在することの立証を求めること自体が整合しないというべきである。

(1) 原判決が引用する最高裁昭和44年判決の「外務大臣に与えられた権限がその法規の目的に従つて適法に行使されたかどうか」という観点で見ても(原判決46ページ21及び22行目)、外務大臣等が1号に基づいて旅券発給拒否処分をするに当たっては、国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等という1号の目的に従つて権限を適法に行使しなければならないのであって(原判決47ページ4ないし6行目参照)、1号該当者に対する旅券の発給許否に係る判断は、憲法上の権利である海外渡航の自由に関わるものであるものの、その性質上、外務大臣等の裁量判断に委ねざるを得ない内在的制約があるというべきであるから、その判断が違法となるのは、控訴人が原審から繰り返し主張しているように、1号の上記目的を犠牲にしてもなお、申請者に海外渡航を認めなければならない特段の事情がある場合に限られると解すべきである。

(2) 原判決が原審被告の主張を排斥した部分の誤り

ア 7号該当者に対する旅券発給拒否処分に係る裁量審査と比較する必要がないこと

原判決は、7号（当時5号）該当者に対する旅券発給拒否処分に係る裁量審査において、最高裁昭和44年判決が、裁判所の判断の範囲は、単に外務大臣の恣意、その判断の前提とされた事実の認識についての明白な誤り及びその結論に至る推論過程の著しい不合理などの有無に限定されているものでない旨判示していることを引き合いに出し、1号該当者に対する旅券発給拒否処分は特段の事情がない限り違法とならないというような外務大臣の広範な裁量を認めるのは相当でないとする（原判決48ページ3ないし12行目）。

しかしながら、7号の場合、その該当性が認められれば、7号該当者に対する外務大臣等の旅券発給拒否処分は、人道的見地等の特段の事情でも認められない限り、違法とはされないと考えられるところ、原審被告準備書面(6)第2の3(1)(9及び10ページ)、同準備書面(9)第3の1(4)(24ページ)で述べたように、7号が「前各号に掲げる者を除くほか」と規定していることや、1号ないし6号には国際的な法秩序の維持や国際社会における信頼関係の維持等の要請を阻害するおそれの類型的に高い者が列挙されていることからすれば、1号の「渡航先に施行されている法規によりその国に入ることを認められない者」との事由は、7号の「著しく、かつ、直接に日本国の利益又は公安を害する行為を行うおそれがあると認めるに足りる相当の理由がある」場合のいわば一類型を示したものであるから、1号該当者に対する外務大臣等の旅券発給拒否処分についても、人道的見地等の特段の事情がない限り、違法とはされないというべきである。前記第2の2(2)の別件各裁判例が1号から3号の各該当者に対する旅券発給拒否処分の適法性に係る判断枠組みについて、控訴人主張の判断枠組みを採用しているのは、外務大臣等の裁量判断の性質等のほ

か、上記のことを考慮した結果であると考えられる。

イ 国会審議における参考人の発言の理解に前提誤認があること

原判決は、旅券法の昭和45年改正時の衆議院外務委員会において、参考人が1号の要件に該当すれば「機械的に当然に」旅券は発給されないという趣旨の発言をしたことについて、昭和45年改正後においても、ある国から入国禁止とされた者が当該国を渡航先として一往復用旅券の発給申請をしても、そのような一往復用旅券が発給されないことを前提にした説明であると解され、1号の要件に該当する者に対する旅券発給が原則として拒否されるという趣旨の説明であるとは解されないとする（原判決48ページ13ないし20行目）。

しかしながら、旅券法の昭和45年改正に係る国会審議を見ても、上記参考人の出席に先立つ昭和44年6月13日の衆議院外務委員会において、外務大臣から、「わが国と承認関係にある国へ数次渡航する必要がある者に対しては、五年間はいつでも使用できる数次往復用旅券を発給し、あわせて旅券の渡航先は、全世界地域等包括的な記載方法も用いることとしております。なお、わが国と承認関係にない地域に渡航する者等に対しては、従来どおり一渡航ごとに有効な旅券を発給することとしております。」旨の提案理由が説明されている上（乙59・11ページ4段目）、同年7月3日の衆議院外務委員会において、参考人である田上穰治一橋大学教授（当時。専門は行政法等）自身も、「改正法案におきまして、外務大臣が指定する範囲内の渡航先につきましては、・・・数次往復用の旅券を出すことができる。・・・それからもう一つが、渡航先の包括記載ができる地域の範囲というものが外務大臣の告示によって示されることになっております。・・・承認関係の国に対する渡航が従来よりも一段と容易になるということがわかるのでございます。」（乙28・1ページ4段目）と言及した上で、「十三条の一号、二号、三号あたりのほうになりますか、か

なり明白でありまして、おそらくこれに該当すれば、もう機械的に当然に発給されないという感じがするのでございます」(乙28・13ページ4段目及び14ページ1段目)と発言しているのである。そうすると、上記参考人の発言は、我が国と承認関係にない国を対象として渡航先が特定された一往復用旅券の場合に限られず、我が国と承認関係にある国を対象とした包括記載の数次往復用旅券の場合をも念頭に置いた発言であると解するのが自然であり、前記第2の2(1)のとおり、1号該当者から数次往復用旅券の発給申請があった場合、外務大臣等の裁量権行使の在り方として、旅券法の昭和45年改正後は数次往復用旅券を発給しないという考え方が示されていることと整合する。他方、原判決の理解は、自己の結論にこだわるあまり、前提事実を見誤っているものといわざるを得ない。

4 本件旅券発給拒否処分においてトルコ及びトルコと地理的に近接する国を除く地域を含めて渡航を制約したことが違法であるとした原判決の誤り

(1) 原判決が主な理由とした部分の誤り

ア 地理的要素による限定に理由がないこと

原判決は、「トルコ及びトルコと地理的に近接する国を除く地域については、原告が渡航することによって、トルコと我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性はないというべきである。」(原判決52ページ8ないし11行目)と判示する。

しかしながら、仮に、1号の目的について、ある者を入国禁止とした国と我が国との二国間の信頼関係の維持にあるという原判決の理解を前提としても、なにゆえに、トルコと我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性の有無が地理的要素のみで判断することができるのか不明である。昨今の人・物・情報の移動の広域化・国際化等により、地理的な条件にかかわらず各国間の結びつきが増すに至った近年の国際情勢や外交関係に照らすと、他国との信頼関係について地理的要素のみで判断することはでき

ないのであって、利害関係を有する第三国（当事国と地理的に離隔した国も含まれる）を含めた幅広い外交上の考慮が必要になる。原判決の上記判示は、近年の国際情勢や外交関係に関する根本的な理解を欠いているといわざるを得ない。

それに加え、原判決は、地理的に「隣接する国」ではなく地理的に「近接する国」としているため、いかなる範囲の国であれば我が国とトルコとの二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性があるとされるのか、その外縁が不明であるといわざるを得ず、およそ旅券行政の運用実務に耐え得るものでないことは明らかである。

イ 原判決の判示では被控訴人を入国禁止としたトルコの利益を確保することができないこと

前記アの判示は、被控訴人がトルコ及びその周辺国で密入国を繰り返していたことから、被控訴人にトルコ及びトルコと地理的に近接する国への渡航を認めると、被控訴人がトルコに密入国することが考えられるから、被控訴人を「入国禁止とすることで守ろうとしたトルコの利益が害されるおそれが生じ」、「トルコと我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がないとはいえない」が、それ以外の国への渡航を認めても、二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性はないという理解を前提としている（原判決49及び50ページ参照）。

しかしながら、本件では、被控訴人が本件旅券発給申請時の状況からトルコに渡航する目的を有していたと認められること、被控訴人が過去に密入国を繰り返し、それをSNS等によって正当化する言動を繰り返していることなどの事実を前提とすれば、トルコ及びトルコと地理的に近接する国を除く地域への渡航を認めた場合であっても、トルコ及びトルコと地理的に近接する国に密入国する現実的なおそれすらあったといえることから、原判決の理解を前提としても、トルコが守ろうとした利益が害さ

れるおそれが生じ、トルコと我が国との二国間の信頼関係が損なわれる蓋然性がないとはいえないというべきである。

ウ 原判決は、我が国の国益の維持を図るという観点を欠いていること

原判決は、1号が保護しようとした利益は「渡航先との関係から我が国が得られる利益に限られる」（原判決38ページ13及び14行目、39ページ4及び5行目）として、我が国が得られる利益に着目すると解しておきながら、我が国が得られる利益について「トルコの利益が害される」か否かしか問題としていない。前記第2の1(1)のとおり、旅券発給業務も、国益の維持等を目的としているのであって、原判決のようにトルコ側の事情を考慮するとしても、それは、我が国の国益の維持が図られるかという検討の中で考慮されるべきものである。

また、表面上はトルコと我が国の二国間関係にすぎないように見えるものであったとしても、それぞれの当事国の背後には様々な利害関係を有する第三国の関与が想定され、第三国からそれぞれの当事国が影響を受け得るところ、原判決には、被控訴人に海外渡航を認めた場合に我が国が国際社会からどのように認識・評価・利用されるかという我が国の国益にも関わる外交上の視点が欠けている。

エ 根拠のない推測を繰り返していること

原判決は、①被控訴人は紛争地域での取材経験を多く有する者であって、従来の人脈を伝手にシリア国内の情報収集を行い、危機発生時の対策も行った上でシリアに入国したから、被控訴人に紛争地域への渡航を許しても、再度テロ組織等から身体拘束を受けたり、テロ組織等と対峙する諸外国への対応手段に利用される可能性が高いということとはできないとか、②仮に再度テロ組織等から身体拘束を受けたりしても、それは価値ある取材のためであるからトルコと我が国との二国間の信頼関係を損なうものになるとはいえないなどとする（原判決50ページ16行目ないし51ページ

3行目参照)。

しかしながら、上記①②はいずれも原判決の希望的観測にすぎず、何ら根拠を伴わないものである。

また、上記①については、被控訴人が武装勢力に身柄拘束されたということは、被控訴人の安全対策が不十分であったことを示しており、被控訴人は十分な安全対策を講じないまま、危険地域に自ら踏み込んで武装勢力に身柄拘束されることとなったといわざるを得ない上（原審被告準備書面(6)第4の2(3)・19ページ参照)、テロ組織は、人質の存在を内外に喧伝することによって自らの存在を誇示しようとするが、被控訴人は、過去テロ組織に身柄拘束され、解放されるに至る経過が広く報道されるなどした者であるところ、そのような人物であるがゆえに、テロ組織にとっては、被控訴人を再び人質にとることによって一層の喧伝効果が得られるものと考えて同人を身柄拘束の対象とするおそれがあるともいえるのであって、原判決の判示は上記のようなテロ組織の行動原理へのごく基本的な理解をも欠いたものである。

さらに、上記②については、一般に我が国において取材の自由は十分尊重されるものであるとしても、被控訴人の取材がトルコにとってどのような価値を有するかはトルコの判断によるものであって、たとえ取材活動の結果であったとしても、被控訴人がトルコにおいて身柄拘束された場合に、トルコが被控訴人に対して旅券を発給した我が国の対応を批判することは十分にあり得ることである。原判決は、本来、トルコが判断すべき内容、又は外交政策に責任を有する外務大臣において判断すべき内容であるにもかかわらず、何ら根拠を伴わない個人的な憶測を前提に不合理な判断をしているものといわざるを得ない。

(2) 原判決が原審被告の主張を排斥した部分の誤り

ア 被控訴人による旅券発給に係る虚偽申請の事実を矮小化していること

原判決は、①平成22年10月の虚偽申請につき、それが計画的なものであったとは認められず、その後は同様の行為をしていないとか、②平成26年2月の虚偽申請につき、トルコによる2年間の入国禁止措置の終期を認識していなかったからであるとか、③平成31年1月の虚偽申請につき、トルコから5年間の入国禁止措置を受けているとの認識がなかったからであるとする（原判決51ページ9行目ないし52ページ1行目参照）。

しかしながら、三度にわたり、旅券発給申請のたびに虚偽申請をしていることが問題なのであって、原判決のように、上記①ないし③を分断して検討することは実体を見誤るといふべきである。加えて、上記②及び③を見ても、旅券発給申請書の記載は、「外国で入国拒否、退去命令又は処罰されたことがありますか」（乙8、甲2。傍点・引用者）という端的な問であって、過去に入国拒否、退去命令等を受けていることを認識していれば回答するには十分であり、入国禁止措置の終期や現在入国禁止期間中であることを認識している必要は全くない。原判決の説示は、被控訴人による虚偽申請の事実を矮小化したものであって、極めて不合理な内容であるといわざるを得ず、結論ありきの判断というそしりを免れない。

イ 被控訴人による密入国の事実を矮小化していること

原判決は、被控訴人が、①社会法規一般に従う意思がない旨を表明しているわけではないとか、②紛争地域において取材活動を行う場合に限って、各国の出入国管理法規を軽視する傾向がみられるものの、自ら進んで各国の社会的平穏や安全保障環境に不利益を与える行為をする可能性があるということとはできないとする（原判決51ページ17及び18行目、52ページ2ないし5行目）。

しかしながら、上記①については、取材目的とはいえ密入国を繰り返して出入国管理法規に従う意思が欠如していること（しかも、そのことを公言してはばからないこと）が問題なのであって、控訴人も被控訴人の社会

法規一般に従う意思の有無を問題にしているものではない。上記②については、密入国を繰り返して各国の出入国管理法規を侵すこと自体が国境管理を始めとする各国の社会的平穩等を害しているといわざるを得ない上、そのようなことを公言する者について旅券を発給することが、国際社会における我が国の信頼を損なうことになりかねず、我が国の国益維持の観点からして看過できないにもかかわらず、原判決にはその点の理解を欠いているものといわざるを得ない。

5 小括

したがって、原判決には看過し得ない種々の誤りがあるものといわざるを得ない。

第4 結語

以上のとおり、外務大臣の本件旅券発給拒否処分は優に裁量権の範囲内のものであって、裁量を逸脱し、又はこれを濫用したものと到底認められず、適法であり、他方、本件旅券発給拒否処分が違法であるとした原判決の判断は誤っている。

よって、原判決中、本件旅券発給拒否処分を取り消して被控訴人の請求を認容した控訴人敗訴部分は直ちに取消されるべきであり、同請求を棄却した上、被控訴人の義務付けの訴えをいずれも却下すべきである。

以上